REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Finalidad

La Corte llama la atención sobre la oración final del primer inciso del artículo 325 de la Cara Política por medio del cual se condiciona la asociación a la RMBC a que las entidades territoriales compartan, entre otras, “dinámicas territoriales”. Dicho condicionamiento evidencia con mayor claridad que a través de dicha disposición constitucional se quiso habilitar a la RMBC para atender necesidades en materia territorial que compartieran las entidades territoriales de la región. De lo contrario, se desconocería un criterio hermenéutico de especial importancia: el principio del efecto útil de las normas constitucionales. En atención a lo anterior, para la Corte es claro que el objetivo consistente en garantizar el desarrollo sostenible en cabeza de la RMBC incluye el desarrollo en materia de ordenamiento territorial; de lo contrario el Constituyente no hubiese condicionado la asociación de las entidades a la RMBC a compartir necesidades en materia territorial.

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Alcance

A efectos de atender las problemáticas idiosincráticas descritas, el esquema de asociatividad territorial previsto en el artículo 325 de la Constitución se distingue de las figuras previstas en el ordenamiento jurídico, a saber: (i) a diferencia de las regiones administrativas y de planificación y de las áreas metropolitanas previstas en los artículos 306 y 319 de la Constitución, no se circunscribe a una asociación de departamentos ni de municipios, dado que permite la vinculación del departamento de Cundinamarca, sus municipios y del Distrito Capital; (ii) distinto a las áreas metropolitanas, no se conforma alrededor de un municipio núcleo; (iii) se constituye como una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial y, por tanto, no se constituye como una entidad territorial contraria a los mandatos previstos en el artículo 307 de la Constitución; (iv) a diferencia del proceso de vinculación de municipios a las áreas metropolitanas y el proceso de convertir una región administrativa y de planificación a una región entidad territorial, los cuales se efectúan por medio de consultas populares, la vinculación por parte del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca a la región metropolitana se sujeta a la aprobación de las corporaciones públicas de dichas entidades territoriales; y (v) de forma opuesta a las regiones administrativas y de planificación, las decisiones emanadas de la RMBC relacionadas a su competencia gozan de jerarquía superior a las de las entidades territoriales que la componen; y en materia decisoria se proscribe el derecho al veto.

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Función del Consejo Regional en materia de ordenamiento territorial

Las disposiciones atacadas no implican un vaciamiento de las competencias asignadas a los municipios y sus corporaciones públicas. Lo anterior, en la medida que (i) en virtud de las disposiciones acusadas, el Consejo Regional de la RMBC simplemente establece un marco normativo dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son éstas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones del Consejo Regional de la RMBC, por lo que no se subordina ni se somete jerárquicamente a los municipios en materia de competencias de la RMCB; tampoco constituyen instrumentos de tutela administrativa, al tratarse, en realidad, de mecanismos de coordinación administrativa que reconocen autonomía a los municipios para la adopción de lineamientos y para llegar a acuerdos con otras entidades territoriales para la implementación de las estrategias regionales para el ordenamiento territorial, entre otras materias.

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Procedimiento para la toma de decisiones

El procedimiento de toma de decisiones previsto en el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 simplemente optó por utilizar el mismo mecanismo de consenso que la Constitución fijó en razón a la centralidad de las entidades territoriales en referencia para la existencia, funcionamiento y equilibrio de la RMBC y la consecuente importancia de que dichas entidades territoriales llegasen a consensos sobre asuntos sensibles para la región. Lo anterior, dado que el aval de Bogotá D.C. y Cundinamarca es una expresión del objeto mismo de la RMBC. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación fijado por el Legislador no desconoce la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Concepto

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Instrumento para la planeación del desarrollo

El ordenamiento territorial permite, a través de la concepción, configuración y proyección del espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general. Es por esta razón que la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo: (i) en el nivel nacional, se trata del plan nacional de desarrollo, elaborado con la participación de las entidades territoriales; (ii) en el nivel departamental, los departamentos tienen autonomía para "la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio" y para ello, son funciones de las Asambleas Departamentales "2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, (…). 3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas (…)"; y (iii) en el nivel local, en desarrollo de la autonomía reconocida a los municipios, la Constitución les reconoce la facultad de "ordenar el desarrollo de su territorio" y, por lo tanto, es función de los concejos municipales "2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas".

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO-Instrumentos

Los dos instrumentos de planeación para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y Económico, son (i) el ordenamiento territorial; y (ii) la expedición de planes de desarrollo.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Contenido

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Función y reglamentación del uso del suelo por parte los concejos municipales y distritales

El Constituyente les otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos dentro de su territorio. Así, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la Constitución y las leyes, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de aquella y estas. Si el Constituyente hubiese querido radicar en cabeza de los municipios y distritos y sus corporaciones públicas la facultad de regulación integral de los usos del suelo, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 y en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Función

USO DEL SUELO-Competencias concurrentes

Las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior significa que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en aras del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-015 DE 2023

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022 “por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”.

Actores: Heidy Lorena Sánchez Barreto

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. La ciudadana Heidy Lorena Sánchez Barreto, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022 “por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

2. Mediante auto del 14 de junio de 2022, el magistrado sustanciador decidió inadmitir la demanda presentada, ya que no se (i) acreditó el requisito de ciudadanía; y (ii) no se verificó el cumplimiento de la carga argumentativa que habilita el control constitucional a cargo de este tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40.6 y 241 del texto superior.

3. La demandante, dentro del término de ejecutoria de la referida providencia de fecha 14 de junio de 2022, allegó un escrito de subsanación de la demanda mediante el cual reformuló la argumentación respecto a los cargos originalmente planteados, refiriéndose en sus cargos específicamente a la violación de los artículos 313 (numeral 7º) y 325 del texto superior; asimismo, probó su condición de ciudadana colombiana. De conformidad con la argumentación de dicho escrito de corrección, el despacho consideró que los cargos formulados cumplían con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

4. En razón a lo anterior, mediante auto del 11 de julio de 2022 se admitió la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022, por la presunta vulneración de los artículos 313 (numeral 7º) y 325 de la Constitución Política; y ordenó (i) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (CP arts. 242.2 y 278.5); (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (Decreto Ley 2067 de 1991, art. 7°); (iii) comunicar el inicio de esta actuación al Presidente del Congreso, al Presidente de la Repúblicaal Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Transporte, al Departamento de Planeación Nacional, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, señalaran las razones para

justificar una eventual declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad de las normas demandadas; e (iv) invitar a participar a varias entidades, asociaciones y universidades, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia (Decreto 2067 de 1991, art. 13).

5. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de la referencia.

A. A. NORMAS DEMANDADAS

6. A continuación, se transcriben las normas demandadas:

"LEY 2199 DE 2022

(febrero 8)

D.O. 51.942, febrero 8 de 2022

por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. (…)

ARTÍCULO 14. Plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana. El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana es un instrumento de planeación de mediano y largo plazo que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible. Este plan contendrá dos componentes principales: uno de planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico – espacial.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana estará acompañado de un Plan Inversiones e incluirá los programas de ejecución.

El Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana, y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos ce planificación; también, se deberán tener

en cuenta en los planes de desarrollo.

La Secretaría Técnica de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca prestará de forma gratuita asesoría y apoyo técnico, jurídico y financiero, a los municipios que lo soliciten, para la actualización y/o armonización de los planes de desarrollo municipales o planes de ordenamiento territoriales.

PARÁGRAFO 1. El plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana podrá formular su componente de ordenamiento físico – espacial por subregiones, teniendo en cuenta las entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y los criterios técnicos definidos por el observatorio metropolitano.

PARÁGRAFO 2. El consejo regional expedirá el acuerdo regional que defina la vigencia, adopción, parámetros y condiciones del plan Estratégico y Ordenamiento de la Región Metropolitana, el cual podrá ser revisado cada 6 años.

(…)

ARTÍCULO 16. Componente de ordenamiento físico – espacial del plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana. En su componente de ordenamiento físico – espacial, el Plan Estratégico de la Región Metropolitana deberá regular principalmente los siguientes aspectos:

1. La Gestión Integral del Agua.

2. El Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano.

3. El Sistema de Equipamientos Metropolitanos y su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.

4. El modelo de ocupación metropolitano sujeto a la estructura ecológica principal regional.

5. Vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.

6. Los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.

7. Objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

8. Las políticas para la protección de los suelos de valor agropecuario y forestal.

9. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

10. Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

(…)

ARTÍCULO 22. Sistema de toma de decisiones dentro del consejo regional. El Consejo Regional tomará sus decisiones de acuerdo con los siguientes criterios:

(…)

Parágrafo 1°. De no existir consenso en la primera votación, se procederá de la siguiente manera:

(…)

3. Se tomará la decisión por mayoría absoluta, y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

B. PRETENSIONES Y CARGOS DE LA DEMANDA

7. En el escrito de corrección de la demanda, la accionante solicitó que se declarara la inexequibilidad de los artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022, por considerar que se vulneraron los artículos 313 (numeral 7º) y 325 de la Constitución, debido a los cargos que se exponen a continuación.

i. (i) Cargo primero y tercero: Los artículos 14 y 16 de la norma acusada vulneran lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 313 y el artículo 325 de la Carta Política

8. Del escrito de demanda, en especial en las secciones denominadas “Introducción” y

“Primer Cargo”, se erige el primer reproche de la accionante en contra de las disposiciones acusadas. La accionante considera que dichos artículos le asignan competencias a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (en adelante, “RMBC”) que no fueron establecidas en el artículo 325 de la Constitución, particularmente en materia de ordenamiento territorial.

9. La accionante argumenta que, si bien el artículo 325 de la Constitución establece que las decisiones de la RMBC tienen superior jerarquía sobre las decisiones de las entidades territoriales asociadas, dicha superioridad únicamente concierne los temas objeto de la competencia de dicha entidad administrativa fijados en el artículo 325 superior. A juicio de la demandante, los temas objeto de la competencia de la región de referencia son dos: (i) la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible, y (ii) la prestación de servicios a su cargo. De esta manera, señala que asuntos de ordenamiento territorial (como por ejemplo, la definición de usos del suelo) están excluidos de la competencia de la RMBC, enfatizando que la planificación del desarrollo es distinta a la planeación del ordenamiento territorial. En esa medida, la accionante sostiene que las normas acusadas, al extender la competencia de la RMBC a asuntos de ordenamiento territorial, con especial enfoque en la reglamentación de usos de suelo, se desconoce el objetivo de la RMBC previsto en el artículo 325 superior.

10. A su vez, la demandante argumenta que dicha extralimitación del Legislador respecto a la competencia de la RMBC terminó vulnerando el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución. Lo anterior, dado que los lineamientos de ordenamiento territorial establecidos por la RMBC guardan superioridad jerárquica en su jurisdicción y se establece el deber de los municipios de ajustar sus planes de ordenamiento territorial conforme a dichos lineamientos. Por lo tanto, en concepto de la accionante, se vacían las competencias exclusivas de las corporaciones públicas de las entidades territoriales que se asocien a la RMBC (i) en materia de ordenamiento territorial; y, en consecuencia, (ii) sobre la reglamentación de usos del suelo.

11. Por último, la accionante señala que la norma acusada asigna competencias a la gobernación de Cundinamarca que no fueron fijadas por la Constitución. La accionante señala que a pesar de que el artículo 325 incluyó a la gobernación de Cundinamarca en el sistema decisorio de la RMBC, el precepto superior no previó que las decisiones de la RMBC trataran sobre asuntos relativos al ordenamiento territorial. En esta medida, al asignarle competencias a la RMBC sobre la ordenación del territorio y al estar la gobernación

involucrada en la toma de decisiones de la figura asociativa, se le atribuyen competencias a la entidad departamento que no fueron asignadas en el artículo 325 de la Carta Política. Dicha atribución, en concepto de la accionante, vulnera la competencia exclusiva de los municipios en materia de ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos de suelo de conformidad con el artículo 313 (numeral 7º) de la Constitución.

() Cargo segundo: El artículo 22 de la norma acusada vulnera lo dispuesto en el artículo 325 de la Carta Política

12. La accionante señala que el artículo 325 de la Carta Política (i) estableció una prohibición general sobre derechos de veto en cabeza de las entidades territoriales que integren las RMBC; y (ii) únicamente incluyó dos excepciones a dicha prohibición general. Sostiene la demandante que dichas excepciones consisten en un presunto poder de veto en cabeza de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá D.C. sobre la decisión de nombrar y retirar al director del Consejo Regional y decisiones concernientes a gastos e inversiones de la RMBC. En concepto de la accionante, la norma acusada desconoce la prohibición general del derecho al veto.

13. Lo anterior, según la accionante, dado que el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo demandado extiende el derecho de veto a toda decisión sobre la cual no haya consenso y, en esa medida, contraviene la prohibición general del derecho de veto establecido en el artículo 325 del texto superior, por lo cual advierte la demandante que: “(…) ese poder de veto que en la norma referenciada se convierte en regla general es inconstitucional porque en la previsión del constituyente era una excepción”.

14. Adicionalmente, la accionante señala que la problemática se agrava en la medida en que se le otorgan facultades a la gobernación de Cundinamarca sobre la reglamentación de usos del suelo por vía de la extensión del derecho de veto dadas las competencias y funciones de la RMBC establecidas en los artículos 14 y 16 de la norma acusada. En este sentido, trae a colación el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 a efectos de señalar que los departamentos no tienen competencia para tomar decisiones en materia de ordenamiento territorial.

C. INTERVENCIONES

15. Durante el término para intervenir se recibieron oportunamente diecisiete (17) escritos

de intervención. A continuación, se reseñan los planteamientos de quienes intervinieron oportunamente dentro del término legal establecido para tal efecto, a saber:

Interviniente

Concepto

Solicitud

Ministerio del Interior

Intervención de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial

* La dirección manifestó que la constitución y funcionamiento del plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana es necesario para establecer la hoja de ruta relacionada con el modelo territorial que se adopta. La exigencia de la articulación o sujeción de los instrumentos de planificación territorial, no se prevé por el Legislador como una afectación de la autonomía y las competencias dispuestas por la constitución y la Ley Orgánica 1454 de 2011 (en adelante, "LOOT") para las entidades territoriales (municipios y departamento), sino por el contrario: (i) promueve la integración municipal y regional bajo una visión del desarrollo armónico e integrado del territorio. Así, el inciso 3 del artículo 14 no se debe interpretar de manera restrictiva, sino por lo contrario de manera integradora, que no impone una obligación sino como una potestad de articular los instrumentos de planeación; (ii) es necesario que sea la ley orgánica la que reglamente los asuntos que deberán desarrollarse en el marco de la implementación del instrumento de ordenamiento territorial de la RMBC; (iii) la definición de los usos de suelo del municipio y de los concejos municipales, ya están establecidos en los instrumentos que a la fecha se encuentran adoptados; y (iv) el artículo 22 no altera la repartición de competencias desarrolladas en la LOOT.

Intervención de la Dirección de Asuntos Legislativos

 Considera que la demandante no satisface las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, toda vez que los planteamientos de censura no cumplen con los atributos de claridad, especificidad y pertinencia. Lo anterior, por cuanto, el fundamento de la misma surge de la particular interpretación que la demandante hace de las normas

demandadas, razón por la cual solicita el interviniente que la Corte se declare inhibida para resolver de fondo la demanda o, en subsidio, declarare la exequibilidad de la norma demandada, manifestando que las vulneraciones de los preceptos constitucionales alegados por la actora son meramente hipotéticas.

Inhibición, o en su defecto declarar la exequibilidad

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

 El voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca para la adopción de las decisiones en el Consejo Regional de la RMBC es de carácter excepcional, cuando la decisión no se haya podido adoptar mediante consenso. Esta regulación es consonante con lo previsto en el artículo 325 constitucional, del cual se deriva la interpretación consistente en que habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso, y dentro de ese contexto, no habrá lugar al veto. No obstante, cuando no se pueda lograr en su totalidad ese consenso, en ese escenario excepcional, se puede adoptar otro esquema de toma de decisiones, como el que finalmente se adoptó en la norma parcialmente demandada (art. 22).

Exequibilidad

Departamento Nacional de Planeación

 El interviniente destaca que la RMBC tiene como propósito una planificación de desarrollo y que el ordenamiento territorial es un instrumento de aquella planificación. Es claro que la expresión “planes y programas de desarrollo sostenible” utilizada en el artículo 325 de la Constitución Política al definir las finalidades de dicho esquema asociativo, incluye la función de ordenamiento territorial, y en consecuencia los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 al regular asuntos relacionados con el ordenamiento territorial desarrollan en forma precisa el mandato contenido en el artículo 325 de la Carta. Más aún, no se observa vulneración al principio de autonomía de las entidades territoriales ya que si bien de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales y distritales regular el uso del suelo, el ejercicio de dicha atribución se encuentra subordinado a la propia Constitución y a la Ley. Así, los artículos 14 y 16 de la ley 2199 de 2022 no vulneran en artículo 313 constitucional en la medida en que estas

disposiciones (i) limitan la superioridad jerárquica de los lineamientos que sobre la ordenación del territorio expida la Región, a la esfera de los hechos metropolitanos; (ii) no impiden que las entidades territoriales que hagan parte de la región participen en las decisiones y lineamientos del nivel metropolitano; y (iii) en todo caso el ejercicio de la atribución constitucional asignada a los concejos municipales de regular el uso del suelo se encuentra subordinado a la Constitución y la Ley; y debe desarrollarse de manera coordinada con las demás instancias y niveles de la administración pública.

 Argumenta que el parágrafo del artículo 22 de la norma demandada no es una manifestación del poder de veto, sino una manera de garantizar que la toma de decisiones sea justa. Manifiesta que no es cierto que la norma impugnada convierta en regla general lo que el artículo 325 de la Carta prevé como excepción, por cuanto la necesidad de contar con el voto favorable de dos entidades integrantes de la RMBC sólo aplica a aquellos eventos en que no se puedan tomar las decisiones por consenso, esto es, por unanimidad, donde el peso preferente del voto de dos integrantes del esquema asociativo sigue siendo excepcional. Teniendo en cuenta que el peso demográfico de las entidades territoriales es un criterio esencial para una toma de decisiones justa, resulta lógico que el Legislador haya dispuesto, que en los casos en que no haya consenso, la decisión final deba contar con el voto favorable de los representantes de las dos entidades con más población, esto es, Bogotá D.C. y el Departamento de Cundinamarca.

Exequibilidad

Gobernación de Cundinamarca

 El interviniente alega que la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Manifiesta que la demanda incumple con el requisito de pertinencia porque plantea una discusión a partir de un parámetro de control constitucional inexistente, en tanto confunde el objeto de la RMBC con sus competencias, cuando la RMBC fue diseñada para detentar una amplitud de competencias, y la intención del Constituyente fue de diferenciar el objeto y las competencias de la RMBC.

 Sin embargo, si no se declara inhibida la Corte, los artículos deben ser declarados exequibles ya que los artículos 14, 16 y 22 de la Ley 2199 de 2022 no infringen los artículos 313.7 y 325 de la Constitución, en tanto: (i) no atribuyen a la RMBC competencias que no

estén comprendidas dentro del artículo 325 de la Constitución; y (ii) no permiten que la RMBC regule el uso del suelo, sino que fija lineamientos y objetivos para el desarrollo del plan estratégico de la RMBC, y los municipios tienen la decisión libre y autónoma de asociarse.

 En cuanto al artículo 22 de la Ley 2199 de 2022, en especial la expresión “la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca”, señala el interviniente que se debe concluir que no existe infracción al ordenamiento constitucional porque esta prescripción no puede entenderse como una facultad de veto otorgada por el Legislador, sino como una concreción particular del mandato constitucional de que las decisiones de la RMBC se adopten por consenso.

Inhibición, o en su defecto exequibilidad

Secretaría Distrital de Planeación

Argumenta que la autonomía de los entes territoriales no es absoluta, y que, de acuerdo a la configuración del Estado Colombiano como un Estado unitario y al principio de coordinación administrativa, las competencias fijadas a la RMBC son perfectamente compatibles con la norma constitucional.

Exequibilidad

CAMACOL

 El interviniente argumenta que una articulación regional es determinante para la implementación de las políticas públicas que abarcan las necesidades de Bogotá y Cundinamarca en la planificación de la movilidad, transporte, desarrollo sostenible, logística y abastecimiento, prestación de servicios públicos y atención alimentaria. Mejorar la coordinación o articulación entre los entes territoriales (como supondría la RMBC) es crucial para lograr que la región sea de alta competitividad, y planeando estrategias integrales que den respuesta a las problemáticas recurrentes como procesos regionales. Argumenta que se debe garantizar el principio de la igualdad de los municipios que decidan asociarse, considerando las diferencias del nivel económica y espacial que tiene Bogotá en comparación con los demás municipios de Cundinamarca.

 Recomienda que se evalúe una metodología progresiva para las nuevas directrices y que se

cree un periodo de transición en el cual los municipios logren incorporar las figuras enmarcadas en el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana dentro de sus planes locales de ordenamiento territorial, facultando a la RMBC para que asista y asesore a los municipios en actualizaciones que deban ser implementados en sus planes de ordenamiento local. Al respecto, argumenta que se evidencia que, en proyectos como los ajustes de los POT de los pueblos aferentes al rio Bogotá, la gran mayoría de municipios de Cundinamarca no han logrado ajustar sus instrumentos de planeamiento territorial para cumplir con lo ordenado.

N/A

Asocapitales

 Argumenta que los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 no vulneran el principio de autonomía territorial en tanto (i) la competencia para reglamentar los usos del suelo sigue estando en cabeza de los concejos municipales, ya que al Consejo Regional no se le otorga la función de reglamentar los usos de suelo de cada uno de los municipios, sino definir el modelo territorial para la región; y (ii) la competencia para reglamentar el uso del suelo no es exclusiva de los concejos municipales (sentencia C-138 de 2020), y no existe un vaciamiento en tanto (i) los concejos municipales siguen teniendo la competencia constitucional de regular el uso del suelo ya que en las normas demandadas se destaca que son los municipios quienes están encargados de expedir y modificar los planes de ordenamiento territorial; (ii) el objeto institucional de los concejos municipales, entre los cuales está la regulación del suelo, no está siendo limitada en la medida en que estos siguen teniendo la autonomía de expedir los planes de ordenamiento territorial de cada municipio; y (iii) con el reparto de competencias entre el Consejo Regional y los concejos municipales se busca la consolidación entre el principio unitario y el principio de concurrencia, así garantizando la autonomía territorial.

 La Ley 2199 de 2022 no extiende el derecho al veto ya que no convierte la excepción establecida en el artículo 325 del texto superior en regla general y no otorga funciones a la gobernación que no han sido asignadas por la Constitución. Argumenta lo anterior en el sentido de que el artículo 22 de la norma demanda no establece de forma expresa ninguna facultad de veto para alguna de las entidades, y por tanto no se puede afirmar que consagra

un derecho de veto.

Exequibilidad

Veeduría Ciudadana Siembra Cota

 Sostiene el interviniente que el artículo 14 de la Ley 2199 de 2022 impondría sobre los municipios un plan director como una norma superior que implicaría sobrepasar la facultad de los concejos municipales para definir los usos de suelo, centralizando la toma de decisiones en Bogotá y violentando la autonomía de los territorios y la participación ciudadana que los eligió. De esa manera, se reduciría la posibilidad de que se desarrollen proyectos con enfoques municipales. Asimismo, indicó que el artículo 16 demandado atenta contra la descentralización promulgada por la Constitución.

Inexequibilidad

Corporación de Estudios Jurídicos y Sociales Sentipensar

 El interviniente argumenta que los artículos 14 y 16 demandados desconocen el núcleo esencial de la garantía de la autonomía de las entidades territoriales. Así, declara que “la norma acusada debe retirarse del ordenamiento jurídico, puesto que al imponer a los municipios el deber de adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial al contenido del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana, y a los lineamientos para la ocupación del territorio, tal y como lo prevé el inciso tercero del artículo 14 de la ley 2199 de 2022, se está asignando por vía legal y de forma indirecta un poder de decisión que afecta la facultad exclusiva, excluyente y reservada de los municipios de decidir sobre los usos del suelo en sus respectivas jurisdicciones”.

 Sostiene que el derecho de veto expandido que le otorga a la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca (art. 22 (parcial) demandado), transgrede los principios de concurrencia y coordinación al atribuirles un poder de veto que no les fue asignado explícitamente por la carta política. Así, solicita que se declare su inexequibilidad, y subsidiariamente su exequibilidad condicionada, en el entendido que las decisiones que deben contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Gobernación de Cundinamarca, son únicamente las referentes al nombramiento y retiro del Director del

RMBC, y los gastos y las inversiones de la RMBC.

Inexequibilidad, o en su defecto exequibilidad condicionada

Mesa de Cerros Orientales – Veeduría Ciudadana Comité Paramo de Cruz Verde

Manifiesta el interviniente que coadyuva la demanda, al considerar que las normas acusadas no tienen en cuenta el principio fundamental de la planeación participativa de la Constitución Política de Colombia.

Inexequibilidad

Comité Político y Programático Cota Pacto Histórico (Néstor Orlando Barrera Rodríguez, Jaime Hernando Rodríguez

Aragón, Víctor Manuel González Fiquitiva, Nury Jazmín Rojas

Balcero, Dora Inés Fernández Martínez y Azucena Camargo Peña)

El interviniente alega que si bien es necesario la planeación del desarrollo de los municipios de una manera integrada, lo que se plantea en la Ley 2199 de 2022, conduce a incrementar la insostenibilidad ambiental, la exclusión social, la homogenización cultural y el aumento de desigualdad económica ya que a través de esta los municipios perderían el control del desarrollo local y entran en un proceso de centralización administrativa debido a que sus decisiones deben sujetarse a que establezca el Consejo Regional.

Inexequibilidad

Carlos Alberto Carrillo Arenas

 El interviniente solicita la inexequibilidad de los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 ya que considera que cuando estas normas le otorgan a la RMBC la potestad de imponer sus decisiones a las entidades territoriales, se exceden las facultades reconocidas por medio del artículo 325 de la Carta Política. La facultad de reglamentar el ordenamiento territorial de los municipios, contraría la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, al obligar a los municipios a seguir los planes de ordenamiento que ordene la RMBC, se les impone una jerarquía ilimitada que genera una situación inconstitucional. Así, si en el desarrollo de las

actividades de la RMBC se requiere modificar los planes de ordenamiento del distrito o de otros municipios, se debería proceder respetando la autonomía de las entidades territoriales, acudiendo a los concejos para que tomen las decisiones correspondientes, acatando los procesos que exige la Ley.

 Finalmente, señala que según el artículo 325 de la Constitución, las únicas decisiones que requieren la aprobación del Alcalde de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca son aquellas relacionadas al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la RMBC, razón por la cual, hacer extensiva esta aplicación a todas las decisiones de la RMBC cuando en una primera votación no haya consenso excede el límite delimitado por la norma constitucional.

Inexequibilidad

Gabriel Becerra Yáñez

El interviniente solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos 14, 16 y 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 en tanto considera que viola principios fundamentales constitucionales como la descentralización, la autonomía territorial, el régimen democrático, la participación y el pluralismo. Al respecto, argumenta el interviniente que estos principios "constituyen el sustrato que fundamenta la parte orgánica de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico colombiano que, en este caso particular, es aquel relativo a temas de organización y ordenamiento territorial". Lo anterior en tanto considera que a través de estas normas se le otorga un derecho de veto como regla general al Alcalde De Bogotá y al Gobernador de Cundinamarca, creando una intromisión a las competencias territoriales de los municipios frente a los usos de suelo, y vulnerando la autonomía territorial.

Inexequibilidad

Diego Andrés Cancino Martínez – Concejal de Bogotá

 El interviniente coadyuva la demanda de constitucionalidad, al considerar que los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022 le asignan competencias a la RMBC que, en principio, constitucionalmente fueron fijadas en los municipios y distritos, las cuales son el ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial, siendo un asunto sumamente relevante

para la vida en comunidad, es formulado y aprobado por autoridades elegidas popularmente, y las decisiones de la RMBC son tomadas por el consejo directivo, a partir de proyectos de acuerdo presentados por el director metropolitano, el cual es un funcionario de libre nombramiento y remoción que no es elegido popularmente.

 Señala respecto al artículo 22 (parcialmente demandado) que en las decisiones del consejo directivo, el alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca tienen un papel preponderante sobre los demás integrantes de la RMBC, ya que (i) su voto es imprescindible para aprobar los aportes, gastos e inversiones; y (ii) ante la falta de consenso en la primera votación, la segunda votación debe contar con su voto para que sea válida.

Inexequibilidad

Javier David Sosa Ruiz

 El interviniente alega que en el artículo 14 de la Ley 2199 de 2022 se desconocen las dinámicas internas de ordenamiento, los tiempos, las escalas y los contextos de las entidades territoriales ya que, si bien en este se manifiesta que no hay perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales, también establece que las entidades deben adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial según sea ordenado por la RMBC. En cuanto al artículo 16 de la misma norma, señala que es fundamental revisar la articulación de aspectos como la gestión integral del agua y las políticas para la protección de los suelos de valor agropecuario y forestal, con la estructura ecológica que sería el soporte del modelo de ocupación metropolitano.

 Por su parte, en la toma de decisiones que refiere el artículo 22 de la norma demandada, plantea que no se comprende lo que puede pasar con proyectos, por ejemplo, viales, que afectan varios municipios que pueden no integrarse a la RMBC.

N.A.

Transparencia por Colombia

El interviniente informa que en esta ocasión no cuenta con suficientes elementos que le permita, como corporación, la generación de un planteamiento desde el punto de vista de constitucionalidad. Por lo anterior, si bien envió un escrito, no se evidencia una solicitud clara

dirigida hacia la Corte, ni argumentos que sustenten la exequibilidad o inexequibilidad de las disposiciones demandadas.

N/A

D. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

16. La Procuradora General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 14 y 16 de la Ley 2199 de 2022. Manifiesta que en una lectura integral entre las disposiciones del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 325 de la Constitución, se evidencia que la demanda no está llamada a prosperar en tanto una interpretación sistémica de los artículos 313.7 y 325 evidencia que el Congreso se encuentra facultado para disponer que, en el marco institucional de la RMBC, se aborden hechos metropolitanos como lo es el ordenamiento físico-espacial. Señala que la demanda ignora que otras disposiciones superiores estipulan que las autoridades regionales y nacionales concurren en la ordenación del uso del suelo y que, por ende, su reglamentación no es una competencia exclusiva de los concejos municipales, y la estrecha relación que existe entre la regulación relativa al desarrollo de las entidades y la organización de su territorio.

17. De esta manera, considera que no resulta inconstitucional que una ley faculte a los órganos de la RMBC para regular los criterios generales referentes al ordenamiento territorial, en especial cuando la participación de las entidades territoriales es voluntaria y más aún cuando las normas acusadas son claras en indicar que, en su autonomía territorial, le corresponde a los municipios adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación. Por lo tanto, no se trata de una sustracción de competencias sino de un deber de coordinación en virtud de los compromisos adquiridos al vincularse al referido esquema de asociación.

18. Con respecto al cargo dirigido en contra del artículo 22, considera que el numeral 3 del parágrafo 1 del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 debe ser declarado inexequible, por cuanto, en opinión del Ministerio Público se desconoce la regla general de consenso definida en el artículo 325 Superior. Sostiene que el mencionado artículo 325 tuvo un profundo debate constituyente en el que, para superar preocupaciones sobre el rol preponderante que eventualmente tendrían los gobiernos del Distrito Capital y departamental en el esquema asociativo, se consideró necesario la participación de los municipios en la toma de decisiones

en condiciones igualitarias a la alcaldía de Bogotá y la gobernación de Cundinamarca, y en este mismo sentido, el veto solo se contempla para situacionales que se reseñaron en el texto constitucional.

19. No obstante, considera que el artículo 22 de la ley sub examine le otorga un poder de veto mayor al establecido en el artículo 325 Superior, ya que la norma constitucional únicamente le asigna preferencia a su voluntad en las decisiones relacionadas con (i) el nombramiento y el retiro del director; y (ii) los gastos y las inversiones de la RMBC, y, no le otorga dicho privilegio a efectos de adoptar las determinaciones en las que no exista consenso. Así, la norma acusada desconoce que el artículo 325 del texto superior buscó asegurar que todos los municipios miembros de la RMBC tuvieran la oportunidad de gestionar sus intereses en igualdad de condiciones, en especial frente al Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, evitando el veto por parte de estos últimos salvo en relación con los asuntos expresamente determinados. En consecuencia, solicita que se declare la inexequibilidad de la expresión “y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca”, contenida en el numeral 3 del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022.

. CONSIDERACIONES

A. A. COMPETENCIA

B. CUESTIÓN PREVIA: LA APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA Y DELIMITACIÓN DE LOS CARGOS

21. Sobre la aptitud sustantiva de la demanda, reiteración de jurisprudencia. El proceso de control de constitucionalidad se encuentra regulado en el Decreto Ley 2067 de 1991. Los requisitos específicos de la demanda de acción pública y ciudadana de inconstitucionalidad se encuentran enlistados en el artículo 2° de dicho decreto, a saber: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

22. El tercero de los requisitos constituye lo que se conoce como el concepto de la violación. Se trata de la fundamentación de la acusación de inconstitucionalidad, proveniente del razonamiento del ciudadano accionante. Este requisito exige el cumplimiento de una carga explicativa y argumentativa mínima, que resulta del carácter rogado del control de constitucionalidad, mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. El carácter mínimo de la argumentación exigida busca compaginar la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad (numeral 6° del artículo 40 de la Constitución), con la regla de la justicia rogada, que limita las competencias de este tribunal y garantiza los principios de Estado de Derecho (artículo 1° de la Constitución) y de separación entre las ramas del poder público (artículo 113 de la Constitución).

23. Sobre el contenido de los requisitos mínimos de carga argumentativa que debe cumplir una acción pública de inconstitucionalidad. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la acusación debe responder a criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. No se trata de requisitos adicionales de la demanda de inconstitucionalidad, sino de características que debe reunir el concepto de la violación, para permitir un control de constitucionalidad de fondo no oficioso, a partir de un contraste verificable entre la Constitución y una norma de rango legal. Como lo precisó la sentencia C-1052 de 2001, reiterada recientemente en la sentencia C-348 de 2021, cada una de dichas características de la argumentación tiene fundamento en la Constitución Política, particularmente, en el carácter estricto y preciso de las competencias de esta corporación, así:

Claridad

Es necesario que la acusación provenga del raciocinio del ciudadano, titular de la facultad de activar el control de constitucionalidad y no sea deducida libremente por este tribunal, ya que ello materializaría un control oficioso de constitucionalidad. Por esta razón, la demanda debe ser inteligible y construida a través de un mismo hilo argumental, que no se contradiga entre sí y permita entender de qué manera la norma demandada sería contraria a la Constitución

Certeza

Implica que el accionante cuestione una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprenda lógicamente de su tenor literal. Por lo tanto, la argumentación no

puede fundarse en premisas relativas, evidentemente falsas o inconsecuentes; asimismo, la suposición de normas o las interpretaciones subjetivas de la norma demandada, dadas por el accionante, que no surjan de la misma, no permiten el control de constitucionalidad. La exigencia de certeza de la acusación se deriva de la competencia de este tribunal, para juzgar la constitucionalidad de actos legislativos (numeral 1 del artículo 241 de la Constitución) y de normas con fuerza y rango de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución) , por lo que carece de atribuciones para juzgar normas deducidas, que no existen realmente en el ordenamiento jurídico

Especificidad

Implica que la acusación no sea genérica o vaga, sino que, de manera concreta, explique cómo la norma demandada vulnera o desconoce determinado contenido constitucional. Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos” (numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino una remisión para control. Es en la exigencia de especificidad, donde la jurisprudencia varía las exigencias argumentativas y su intensidad, dependiendo de la acusación de inconstitucionalidad formulada, por ejemplo, cuando se formulan cargos por desconocimiento del principio de igualdad; por una posible omisión legislativa relativa o cuando se demanden actos legislativos, por el vicio competencial de sustitución de la Constitución.

Pertinencia

La función confiada a la Corte Constitucional consiste en “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, razón por la que únicamente son admisibles argumentos de constitucionalidad. Escapan a la competencia de este tribunal las razones de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, así como los argumentos de rango infra constitucional, tales como la ilegalidad de la ley (antinomias) o extraídos de la doctrina, pero sin asidero constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos

materiales.

Suficiencia

La argumentación debe ser persuasiva, por lo que el análisis conjunto del escrito debe ser suficiente para generar, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada.

24. Estas características de la argumentación del concepto de la violación no persiguen dificultar o tecnificar el acceso al juez constitucional, sino preservar el carácter limitado y rogado de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Corte Constitucional, “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución. Es por esta razón y en atención del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, así como la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y el mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, que el análisis de la aptitud de la demanda debe guiarse por el principio pro actione, según el cual, la labor de los jueces no debe ser la de impedir el acceso a la justicia, sino administrarla adecuadamente, en cuanto la demanda lo permita.

25. Aunque el análisis de los requisitos de procedibilidad de la demanda se debe realizar, en primer lugar, en la etapa de admisión, se trata de un examen preliminar, que no obsta para que el asunto deba ser reexaminado luego de las intervenciones oficiales y ciudadanas. Así, en el caso bajo estudio, la gobernación de Cundinamarca y el ministerio del Interior, consideran que la demanda carece de aptitud sustantiva y, debido a ello, solicitan la inhibición de la Corte Constitucional. En esta medida, la Corte procede a analizar la aptitud de los cargos admitidos en esta acción pública de inconstitucionalidad.

26. Los cargos primero y tercero sobre la presunta vulneración de los artículos 14 y 16 de la norma acusada, a lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 313 y del artículo 325 de la Constitución, satisfacen los requisitos de procedibilidad. Dada la semejanza entre los cargos primero y tercero, la Corte procederá a evaluar su aptitud sustantiva de manera simultánea y, en caso de satisfacer los requisitos de procedibilidad, se abordarán de manera conjunta y como un único cargo en el juicio de constitucionalidad.

27. Para la Corte, la argumentación de los cargos primero y tercero (ver supra, numerales 8 a 11) resulta clara, en la medida en que la accionante efectúa una exposición comprensible y

presenta un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre las normas acusadas y la Constitución. En el fondo, se entiende cómo los artículos 14 y 16 de la norma acusada serían contrarios a la Constitución, a saber: (i) desconocen los parámetros establecidos en el artículo 325 del texto superior sobre (a) los asuntos bajo la competencia de la RMBC y (b) las funciones de la gobernación; y (ii) generan el vaciamiento de las competencias de los concejos en materia de ordenamiento territorial, dado la superioridad jerárquica de las decisiones de la RMBC y el consecuente deber de ajustar sus planes de ordenamiento territorial, vulnerando así el numeral 7º del artículo 313.

28. Asimismo, los cargos también revisten de certeza al cuestionar normas existentes y cuyo alcance señalado por la accionante se desprende del tenor literal de aquellas, y no obedecen a consideraciones falsas, subjetivas o inconsecuentes. De hecho, tal es la existencia de un cuestionamiento real o existente que los intervinientes que solicitan la decisión de inhibición, terminan en todo caso pronunciándose de fondo en sus escritos, sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición demandada. Por lo demás, la accionante presenta de manera concreta sus explicaciones y fundamentos, respecto de las razones que conllevan a entender la potencial vulneración de los artículos 313.7 y 325 del texto superior, cumpliendo así con el requisito de especificidad. Por su parte, los cargos en referencia también satisfacen el requisito de pertinencia dado que se utilizan argumentos de constitucionales para soportar los reproches elevados, así constata la Sala que no se presentan razones de oportunidad o conveniencia, ni argumentos legales. Por último, los cargos logran generar una duda mínima respecto a la constitucionalidad de las normas acusadas por lo que se cumple el requisito de suficiencia.

29. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte advierte que la argumentación de la accionante en relación con el artículo 14 se refiere únicamente a las disposiciones contenidas en su inciso 3º. En efecto, el reproche de la demandante se circunscribe a cuestionar (i) que el PEORM y los demás lineamientos sobre la ocupación del territorio expedidos por la RMBC constituyen normas de superioridad jerárquica; y (ii) el consecuente deber de los municipios asociados de ajustar sus planes de ordenamiento territorial. Por lo tanto, al no increpar la totalidad de las disposiciones del artículo 14, el análisis de aptitud de la Corte respecto a la constitucionalidad del artículo en referencia se circunscribirá únicamente al inciso 3º de este.

30. Por su parte, la Corte advierte que el reproche formulado por la accionante respecto del

artículo 16 de la norma demandada se dirige exclusivamente a cuestionar el deber en cabeza de los municipios asociados de adecuar y ajustar los planes de ordenamiento territorial conforme a los lineamientos expedidos por la RMBC. En esta medida, el cargo no increpa la totalidad de las disposiciones del artículo 16 en referencia sino se refiere únicamente a las expresiones "deben sujetarse" y "al adoptar sus planes de ordenamiento territorial" contenidas en el numeral 7º del artículo relativas al deber de los municipios a sujetarse a los objetivos y criterios al momento de adoptar sus planes de ordenamiento territorial.

31. En este punto, se considera relevante señalar que el artículo 6 de Decreto 2067 de 1991 confiere a esta corporación la facultad excepcional de integrar textos normativos no demandados a aquéllos que son objeto revisión, con el fin de evitar fallos inocuos, o cuando ello sea necesario para el pronunciamiento de fondo resultante de su control constitucional. Esta potestad procede, entre otras circunstancias, cuando la demanda se dirige en contra de proposiciones jurídicas incompletas, situación que se configura "…cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno o (ii) porque, de declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución.".

32. En el asunto bajo examen, la demanda no formula reparo alguno en contra del resto del texto que contiene el numeral impugnado, por lo que, en principio, no le correspondería a la Corte someterlo al control de constitucionalidad. Sin embargo, es necesario integrar las expresiones del texto que sí fueron cuestionadas, ya que dichas frases por sí solas carecen de contenido normativo autónomo, a tal punto que, de declararse inexequible las expresiones objeto de reproche, quedaría en el ordenamiento un conjunto de palabras carente de sentido semántico y jurídico. En esta medida, el análisis de aptitud de la Corte respecto a la constitucionalidad del artículo 16 abarcará la totalidad del numeral 7º de este.

33. El segundo cargo sobre la presunta vulneración del numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la norma acusada, a lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución, satisface los requisitos de procedibilidad. La Corte también estima que la demanda es apta

para que este tribunal desarrolle el juicio de constitucionalidad, teniendo en cuenta que el escrito ciudadano cumple con los mínimos argumentativos exigidos para que el control de constitucionalidad. En efecto, la demanda es clara al permitir a este tribunal entender que en el fondo se reprocha un presunto desconocimiento del artículo 325 de la Carta Política por medio del artículo 22 (parcial) de la norma acusada. Ahora, de conformidad con la argumentación de la accionante, para la Corte es evidente que se cuestiona únicamente el numeral 3º del parágrafo 1º del precepto en referencia. Lo anterior, en la medida en que la argumentación se circunscribe a cuestionar el mecanismo de toma de decisiones mancomunado entre la alcaldía mayor y la gobernación en casos en que no exista consenso en la primera votación. En esta medida, el análisis de la Corte respecto a la constitucionalidad del artículo 22 se circunscribirá únicamente a lo dispuesto en el numeral 3º del parágrafo 1º de este.

34. La acusación también se desprende del tenor literal de la norma en referencia por lo que se cumple con el requisito de certeza. Lo anterior, dado que se cuestiona el sistema decisorio previsto en casos en que no exista consenso en la toma de decisiones por parte del Consejo Regional que efectivamente exige la mayoría absoluta con los votos favorables de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá D.C., basado en argumentos reales y no en interpretaciones falsas o subjetivas. De esta manera, resalta este tribunal que los intervinientes que solicitaron la inhibición en este cargo, en cualquier caso se pronunciaron de fondo sobre su exequibilidad o inexequibilidad, evidenciando así que sí existe un cuestionamiento de una norma real.

35. Asimismo, encuentra este tribunal que se satisface el requisito de especificidad. En efecto, se puede evidenciar del escrito de demanda y subsanación que la accionante explica concretamente que la presunta violación se materializa en la medida en que el artículo 325 del texto superior estableció una prohibición del derecho al veto y exclusivamente previó dos excepciones a la prohibición en cabeza de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá D.C. (v.gr. sobre el nombramiento y retiro del director del Consejo Regional y sobre inversiones y gastos de la RMBC). En concepto de la accionante, la norma acusada desconoce la prohibición en referencia al exigir que las decisiones en las que no exista consenso, la decisión se adopta con la mayoría absoluta siempre y cuando cuente con los votos favorables del departamento y el Distrito Capital. Esa exigencia, según la accionante, extiende las excepciones ilegítimamente al no estar prevista en la Constitución. Dicho

reproche resulta específico frente al contenido constitucional señalado.

36. Por su parte, si bien la accionante utiliza como argumento secundario la posible violación de una norma infra-constitucional (v.gr. Ley 152 de 1994), el argumento principal de la accionante se enfoca en describir el presunto desconocimiento del artículo 325 de la Constitución, particularmente la prohibición prevista en materia del derecho de veto. En esta medida, en virtud del principio pro actione, la Corte desestimará los argumentos infra constitucionales invocados para enfocarse exclusivamente en el argumento de constitucionalidad descrito que permite un análisis de fondo. Así, bajo la delimitación anterior se estima cumplido el requisito de pertenencia, limitada a los argumentos de constitucionalidad esbozados por la ciudadana demandante. Por último, la argumentación del segundo cargo es lo suficientemente persuasiva para generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma atacada, por lo que permite a esta corporación efectuar un juicio de constitucionalidad.

37. Conclusión. La Sala Plena encuentra que la demanda de constitucionalidad formulada contra el inciso 3º del artículo 14, el numeral 7 del artículo 16 y numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022 son aptos, y en consecuencia, procederá este tribunal a formular los problemas jurídicos a resolver, el método y estructura de la decisión.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

38. Teniendo en cuenta la demanda, lo señalado en distintas intervenciones y el concepto de la Procuraduría General de la Nación, le corresponde a la Corte decidir si:

38.1. ¿Los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022 desconocieron el alcance y los objetivos de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca fijado el artículo 325 de la Constitución al haber facultado a la RMBC regular asuntos en materia de ordenamiento territorial, específicamente la facultad de expedir el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los lineamientos en materia de ocupación del territorio?

38.2. ¿Los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022 vulneraron el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución respecto de las competencias

atribuidas a los concejos en materia de ordenamiento territorial, incluyendo la facultad de reglamentar los usos del suelo, al haber establecido (a) que el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional de la figura asociativa guardan superioridad jerárquica en la jurisdicción de la RMBC; y (b) el deber en cabeza de los municipios asociados de adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el plan y lineamientos en referencia?

38.3. ¿El numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 vulneró la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 de la Constitución, al crear un mecanismo para la toma de decisiones del Consejo Regional de la RMBC en los casos en que no exista consenso que exige el voto favorable de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía Mayor de Bogotá D.C.?

39. A efectos de resolver tales problemas jurídicos la Corte procederá a (i) precisar el alcance y la finalidad de la figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de la organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo. Con base en las anteriores reglas, (iii) se procederá al examen concreto de la norma demandada.

D. EL ALCANCE Y FINALIDAD DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ – CUNDINAMARCA

40. El artículo 325 superior creó un esquema de asociatividad regional de régimen especial. Según lo señalado recientemente por esta corporación, el Acto Legislativo 02 de 2020 reformó el artículo 325 de la Constitución para efectos de crear una nueva figura de asociatividad regional de régimen especial. El objeto de la RMBC es garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible, así como permitir atender distintas problemáticas y necesidades que comparten el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los municipios de dicho departamento. La necesidad de una figura nueva, según los debates surgidos a lo largo del trámite reformatorio de la Constitución, se radicó en que las necesidades y problemáticas de la región no podían ser atendidas a través de las figuras existentes de asociatividad territorial previstas en la Constitución antes de la reforma constitucional, particularmente las figuras previstas en los artículos 306, 307 y 319 del texto

superior.

41. Así, el artículo 325 de la Constitución prevé un esquema de asociatividad territorial relacionada con la organización administrativa del Estado al establecer la posibilidad de constituir la RMBC como una entidad administrativa de régimen especial, es decir, como una asociación en función de la organización administrativa dirigida al cumplimiento de las funciones asignadas a cada entidad territorial que se vincule, sin la facultad de modificar la organización política del Estado al no establecer la modificación, supresión ni creación de entidades territoriales.

42. Con respecto a las necesidades particulares, la Corte evidencia que las necesidades y problemáticas de la región que buscó atender con la creación de la RMBC, fueron: (a) mejorar los procesos de planificación del territorio, con especial interés en optimizar la gestión de suelos; (b) mejorar la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial; y (c) superar los problemas en la región por la falta de integración.

43. En efecto, tal y como lo advirtió recientemente la jurisprudencia constitucional, entre los mayores retos que debían superarse para atender las necesidades de la región eran (i) la creación de una nueva figura de asociatividad regional que le generara confianza a los municipios de Cundinamarca a efectos de asociarse con Bogotá D.C. y, de esa manera, (ii) constituir una figura que estableciera un sistema decisorio que evitara la imposición de decisiones por parte de una entidad territorial, Bogotá D.C., al resto de entidades asociadas o vinculadas. Asimismo, (iii) la creación de una autoridad que superara la fragmentación en materia de planeación de la región. Concretamente, una autoridad con la potestad de tomar decisiones de jerarquía superior a las de los vinculados en temas históricamente sensibles para las entidades territoriales, y, a su vez, respetuosa de la autonomía territorial de cada entidad territorial vinculada.

44. En este sentido, a efectos de atender las problemáticas idiosincráticas descritas, el esquema de asociatividad territorial previsto en el artículo 325 de la Constitución se distingue de las figuras previstas en el ordenamiento jurídico, a saber: (i) a diferencia de las regiones administrativas y de planificación y de las áreas metropolitanas previstas en los artículos 306 y 319 de la Constitución, no se circunscribe a una asociación de departamentos ni de municipios, dado que permite la vinculación del departamento de Cundinamarca, sus

municipios y del Distrito Capital; (ii) distinto a las áreas metropolitanas, no se conforma alrededor de un municipio núcleo; (iii) se constituye como una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial y, por tanto, no se constituye como una entidad territorial contraria a los mandatos previstos en el artículo 307 de la Constitución; (iv) a diferencia del proceso de vinculación de municipios a las áreas metropolitanas y el proceso de convertir una región administrativa y de planificación a una región entidad territorial, los cuales se efectúan por medio de consultas populares, la vinculación por parte del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca a la región metropolitana se sujeta a la aprobación de las corporaciones públicas de dichas entidades territoriales; y (v) de forma opuesta a las regiones administrativas y de planificación, las decisiones emanadas de la RMBC relacionadas a su competencia gozan de jerarquía superior a las de las entidades territoriales que la componen; y en materia decisoria se proscribe el derecho al veto.

45. En esa medida, las disposiciones del artículo 325 de la Constitución reflejan un mecanismo de asociatividad regional que busca la armonización entre los principios de organización unitaria del Estado, de autonomía de los entes territoriales, subsidiariedad, concurrencia y coordinación. En efecto, por un lado, la figura parte de la autonomía local y regional al (i) salvaguardar expresamente la autonomía territorial; y (ii) reconocer que las autoridades locales son las que mejor conocen las necesidades a satisfacer y, por lo tanto, son las que deciden si se asocian a la RMBC.

E. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA REGLAMENTACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO. Reiteración de jurisprudencia

47. En primer lugar, resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial, a saber: (i) aquellos relativos a la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado” y que determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico y funcional. El “ordenamiento territorial” entendido como la organización territorial del Estado es una función propia del Legislador, que debe ejercer con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y (ii) aquellos contenidos del ordenamiento territorial relativos a la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales. En efecto, esta corporación precisó recientemente que la ordenación física del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las

entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Es este segundo aspecto el que, en estricto sentido, corresponde al concepto de ordenamiento territorial en la presente demanda de inconstitucionalidad.

48. La definición del ordenamiento territorial como instrumento de orden público y de planeación del desarrollo. Además de ser un instrumento para el mantenimiento del orden público, el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo de las colectividades públicas. Planear el desarrollo de las entidades territoriales consiste en una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades y la escogencia de los instrumentos para lograrlo, con la consideración adecuada de los riesgos a los que se exponen tales objetivos, en pro de la dirección ordenada de la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas.

49. Entendida la planeación de tal manera, el ordenamiento territorial permite, a través de la concepción, configuración y proyección del espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general. Es por esta razón que la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo: (i) en el nivel nacional, se trata del plan nacional de desarrollo, elaborado con la participación de las entidades territoriales; (ii) en el nivel departamental, los departamentos tienen autonomía para "la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio" y para ello, son funciones de las Asambleas Departamentales "2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, (…). 3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas (…)"; y (iii) en el nivel local, en desarrollo de la autonomía reconocida a los municipios, la Constitución les reconoce la facultad de "ordenar el desarrollo de su territorio" y, por lo tanto, es función de los concejos municipales "2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas".

50. Esta corporación ha señalado que la naturaleza del ordenamiento territorial como instrumento de planeación del desarrollo y su vínculo estrecho con los planes de desarrollo se explica incluso históricamente, teniendo en cuenta que las primeras normas relativas al

ordenamiento territorial fueron incluidas como componentes de los planes de desarrollo y, posteriormente, ambos instrumentos de planeación adquirieron regulación propia.

51. Igualmente, este vínculo fue reconocido por el artículo 21 de la Ley 388 de 1997, donde se dispuso la armonía de los planes de ordenamiento territorial, con el plan de desarrollo del municipio. Por su parte, el artículo 2° de la Ley 1451 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, dispuso que:

"El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia" (negrillas fuera del texto original).

52. En esta medida, es posible concluir que los dos instrumentos de planeación para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y económico, son (i) el ordenamiento territorial; y (ii) la expedición de planes de desarrollo.

53. Consideraciones sobre la atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales. Los municipios disponen de una función especial prevista en el numeral 7° del artículo del 313 de la Constitución, que consiste en "Reglamentar los usos del suelo". De acuerdo con el Legislador, los concejos ejercen esa función mediante los denominados "planes de ordenamiento territorial", instrumento de planeación en el que, a través de la fijación de objetivos, metas, políticas, directrices, estrategias y normas, se planea y programa el desarrollo del territorio.

54. La importante atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: (i) tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social; y (ii) se funda en el rol constitucional atribuido al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que,

en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

55. Sin embargo, la Corte ha establecido que la función atribuida expresamente a los concejos para reglamentar los usos del suelo, a pesar de gozar de una especial protección constitucional, no es absoluta. Lo anterior, por dos razones: (i) se trata de una función subordinada a la Constitución y a la ley; y (ii) aunque la competencia se radica expresamente en los concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales. De esta manera, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo, con el principio de unidad estatal.

56. La reglamentación de los usos del suelo es una función subordinada a la Constitución y la ley. En virtud del principio de unidad estatal (artículo 1°, C.P.), las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos para regular los usos del suelo. En efecto, la Constitución establece una facultad reglamentaria para que, en el marco de la ley, y de conformidad con los artículos de la Constitución relevantes, planeen el desarrollo del territorio municipal.

57. Las competencias concurrentes en los usos del suelo. La Corte ha señalado que si bien los concejos municipales y distritales son los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo, el territorio municipal es, a la vez, parte del territorio departamental y, a su turno, integrante del territorio nacional. Esto implica que sobre un mismo territorio confluyen diversos intereses y, por lo tanto, en virtud del principio constitucional de concurrencia (artículo 288, C.P.), las competencias en la materia, no se agotan con la expedición de los planes de ordenamiento territorial, por parte de los municipios.

58. Recientemente esta corporación ha señalado que las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior significa que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en aras del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración.

59. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la atribución constitucional a distintas competencias (v.gr. local, departamental, regional y nacional) respecto del ordenamiento territorial funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial. Incluso, en desarrollo de dicho amplio margen de configuración, la reglamentación de usos del suelo ha sido sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local.

60. Así, el Legislador ha expedido normas en las que se establecen algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: (i) los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; (ii) las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; (iii) el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; (iv) los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los planes de ordenamiento territorial, (v) los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

61. Ahora bien, no debe perderse de vista que en el sistema constitucional vigente los

municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. En atención a lo anterior, la Corte ha sostenido que a pesar de que resulta constitucional que (i) en el ordenamiento territorial concurran diversas competencias; y (ii) distintas autoridades expidan normas jurídicas de superior jerarquía que constituyen determinantes y directivas que deben regir la función de los concejos municipales o distritales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades. De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha señalado que "la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes" (negrillas fuera del texto original).

F. SOLUCIÓN AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO. LA FUNCIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE LA RMBC CONSISTENTE EN PROFERIR EL COMPONENTE FÍSICO-ESPACIAL DEL PEORM Y LOS DEMÁS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 14 (INCISO 3º) Y EL NUMERAL 7º DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 2199 DE 2022, SE AJUSTA A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 325 DEL TEXTO SUPERIOR

63. En atención a la argumentación planteada, resulta pertinente señalar que el artículo 14 de la norma acusada establece (i) que el plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana (en adelante, "PEORM") es un instrumento de planeación que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible; y (ii) el PEORM tiene dos componentes principales, entre los cuales está el ordenamiento físico espacial. Asimismo, en relación con el inciso 3º objeto de reproche, (iii) el PEORM y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional; y (iv) los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial en atención al plan y lineamientos en referencia, entre otras disposiciones.

64. Con respecto al componente relativo al ordenamiento físico espacial, el numeral 7º del artículo 16 de la norma acusada señala que el PEORM deberá regular, entre otros, los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte de la RMBC, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

65. A la luz de estas disposiciones, para la Corte es claro que los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la norma acusada tratan sobre materias propias del ordenamiento territorial. Tal y como se señaló anteriormente, el ordenamiento territorial es un mecanismo de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos, urbanos y rurales. En efecto, el ordenamiento territorial u ordenación del territorio es un instrumento de planeación del desarrollo de las colectividades públicas. Así, el ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural.

66. En este sentido, los argumentos de la accionante dirigidos a sostener que la planificación del desarrollo no incluye el ordenamiento territorial, desconocen que efectivamente los dos instrumentos por excelencia de planeación del desarrollo son (i) el ordenamiento territorial; y, (ii) la expedición de planes de desarrollo. En esta medida, contrario a lo señalado por la accionante, la planificación del desarrollo no se limita a la expedición de planes de desarrollo, sino que también incluye la función del ordenamiento territorial.

67. Además de resaltar que el ordenamiento territorial es un instrumento propio del desarrollo, resulta pertinente señalar que, si bien lo relativo a los usos del suelo constituye una parte fundamental del ordenamiento territorial, esta función no se agota con la expedición de planes de ordenamiento territorial, ni con la actividad de reglamentación de los usos del suelo. Contrario a la equiparación que busca efectuar la accionante entre el ordenamiento territorial, la expedición de planes de ordenamiento territorial y la reglamentación de usos del suelo, el ordenamiento territorial, es decir, la planificación estratégica del territorio trasciende el nivel municipal y distrital. En efecto, la ordenación del territorio incluye una competencia concurrente en cabeza de los niveles central, regional, departamental y local a efectos de promover procesos de desarrollo articulados sobre asuntos supramunicipales que generen impacto a nivel regional.

68. Bajo el entendimiento de que el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo, la respuesta sobre si la competencia de la RMBC incluyó la planeación del desarrollo, se encuentra en el texto mismo del artículo 325 de la Carta y en la finalidad perseguida por el constituyente derivado con la creación de esta nueva figura asociativa. Así, el artículo 325 establece que el objetivo de la RMBC es “garantizar la ejecución de planes y

programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo".

69. Del tenor literal de la disposición constitucional se desprende que uno de los objetivos de la RMBC se centra precisamente en el desarrollo sostenible por medio de la ejecución de planes y programas. Con lo anterior, resulta plenamente aplicable al término "desarrollo sostenible" incluido en el artículo 325 superior, el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete. Así, no resulta constitucionalmente viable deducir que el constituyente derivado excluyó de los objetivos de la RMBC la acepción del desarrollo sostenible en su forma de ordenación del territorio. En este sentido, para la Corte el objetivo de la RMBC consistente en la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible incluye el desarrollo en materia de ordenamiento territorial.

70. Asimismo, la Corte llama la atención sobre la oración final del primer inciso del artículo 325 de la Cara Política por medio del cual se condiciona la asociación a la RMBC a que las entidades territoriales compartan, entre otras, "dinámicas territoriales". Dicho condicionamiento evidencia con mayor claridad que a través de dicha disposición constitucional se quiso habilitar a la RMBC para atender necesidades en materia territorial que compartieran las entidades territoriales de la región. De lo contrario, se desconocería un criterio hermenéutico de especial importancia: el principio del efecto útil de las normas constitucionales. En atención a lo anterior, para la Corte es claro que el objetivo consistente en garantizar el desarrollo sostenible en cabeza de la RMBC incluye el desarrollo en materia de ordenamiento territorial; de lo contrario el Constituyente no hubiese condicionado la asociación de las entidades a la RMBC a compartir necesidades en materia territorial.

71. Conclusión. En definitiva, la Corte considera que no le asiste razón a la accionante al sostener que el artículo 325 de la Constitución excluye el desarrollo en materia de ordenamiento territorial de los objetivos y ámbito de competencias de la RMBC. Tanto el tenor literal de la disposición constitucional como la finalidad del constituyente derivado evidencian que un punto central que se busca atender con la nueva figura de la RMBC es la ordenación del territorio para garantizar a nivel regional un desarrollo sostenible. Por lo tanto, que el PEORM incluya un componente de ordenamiento físico-espacial y que la RMBC expida lineamientos sobre el ordenamiento territorial, en los términos del artículo 14 de la

norma acusada, no desconoce los parámetros fijados por la propia Constitución sobre los objetivos y el ámbito de competencia de la RMBC.

72. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022, en la medida en que dichos artículos no desconocieron el alcance y los objetivos de la RMBC fijados en el artículo 325 de la Constitución, y en consecuencia, se ajusta a dicho mandato constitucional la decisión del Legislador de facultar a la RMBC a regular asuntos en materia de ordenamiento territorial, específicamente la facultad de expedir el PEORM, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los lineamientos en materia de ocupación del territorio. Para este tribunal es claro que, uno de los objetivos de la RMBC es la definición de asuntos relativos al ordenamiento territorial y, por tanto, que estén dentro de su ámbito de competencia. La propia Constitución habilita que las decisiones sobre la materia guarden superioridad jerárquica respecto a las de las entidades territoriales asociadas.

G. SOLUCIÓN AL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO. EL DEBER DE LOS MUNICIPIOS ASOCIADOS A LA RMBC CONSISTENTE EN ADECUAR Y AJUSTAR SUS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CONFORMIDAD CON EL PEORM Y LOS DEMÁS LINEAMIENTOS SOBRE LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO ESTABLECIDOS POR LA RMBC, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 (INCISO 3º) Y 16 NUMERAL 7 DE LA LEY 2199 DE 2022, SE AJUSTA A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 313 NUMERAL 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

73. En concepto de la accionante, el inciso 3º del artículo 14 y el numeral 7º del artículo 16 de la norma acusada vulneran el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución. Lo anterior, dado que los lineamientos de ordenamiento territorial establecidos por la RMBC guardan superioridad jerárquica en su jurisdicción y se establece el deber consecuente de los municipios de ajustar sus planes de ordenamiento territorial conforme a dichos lineamientos. Por lo tanto, en concepto de la accionante, se vacían las competencias exclusivas de las corporaciones públicas de las entidades territoriales locales que se asocien (i) en materia de ordenamiento territorial y, en consecuencia, (ii) sobre la reglamentación de usos del suelo.

74. Para empezar, se debe reiterar que el ordenamiento territorial no se agota con la expedición de planes de ordenamiento territorial ni con la actividad de reglamentación de los usos del suelo. En efecto, el ordenamiento territorial trasciende los asuntos y funciones

locales e incluye una competencia concurrente en cabeza de los niveles central, regional, departamental y local a efectos de promover procesos de desarrollo articulados, sobre asuntos supramunicipales que generen impacto a nivel regional. Por lo anterior, contrario a lo señalado por la accionante, el ordenamiento territorial como instrumento de planeación del desarrollo no es una función exclusiva de las administraciones locales que se agota al nivel local.

76. Se debe precisar que la facultad atribuida a las corporaciones públicas en referencia no es una función soberana para regular los usos del suelo. Así, como ya se señaló (ver supra, sección II.E), lo que atribuye el numeral 7º del artículo 313 de Constitución es una facultad reglamentaria que debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la ley. Así, lo que hizo dicha norma constitucional fue habilitarlos para que, con base en la Constitución y las leyes, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de aquella y estas. Si el Constituyente hubiese querido radicar en cabeza de los municipios y distritos y sus corporaciones públicas la facultad de regulación integral de los usos del suelo, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa, exclusiva y excluyente, más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 y en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución.

77. Por lo tanto, el hecho que los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley orgánica 2199 de 2022, en desarrollo de lo previsto en el artículo 325 de la Constitución, (i) regulen aspectos relativos al ordenamiento territorial; y (ii) integren el marco normativo, junto con la Constitución y las demás leyes aplicables, dentro del cual debe ejercerse la facultad reglamentaria de las corporaciones públicas de las entidades territoriales que se asocien a la RMBC, resulta compatible con la autonomía territorial de dichas entidades. En este sentido, es claro para este tribunal que el deber de adecuar y ajustar los planes de ordenamiento territorial de conformidad con el PEORM y los demás lineamientos expedidos por la RMBC se ajusta a la Constitución.

78. Por un lado, es claro que dicho deber materializa la facultad constitucional de la RMBC, prevista en el artículo 325 de la Carta Política, de emitir decisiones en materia de ordenamiento territorial que guardan superioridad jerárquica sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca. Por el otro, el deber en

referencia cristaliza el mandato constitucional dirigido a señalar que la gestión propia de los intereses de las entidades territoriales, incluyendo su facultad reglamentaria de los usos del suelo, debe efectuarse acorde a la Constitución y la ley.

79. En efecto, el artículo 14 de la norma acusada establece, entre otras disposiciones, que (i) el PEORM es un instrumento de planeación que "permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional sostenible"; (ii) "el PEORM y los lineamientos para la ocupación del territorio constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos. En este sentido, y sin perjuicio de su autonomía territorial, los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, y demás instrumentos de planificación; también, se deberán tener en cuenta en los planes de desarrollo."; y (iii) la Secretaría Técnica de la RMBC "prestará de forma gratuita asesoría y apoyo técnico, jurídico y financiero, a los municipios que lo soliciten, para la actualización y/o armonización de los planes de desarrollo municipales o planes de ordenamiento territoriales".

80. En concordancia con el artículo 14, el numeral 7 del artículo 16 establece que "En su componente de ordenamiento físico-espacial, el [PEORM] deberá regular principalmente los siguientes aspectos: (…) 7. Objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte de la Región Metropolitana, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.".

81. De las disposiciones del artículo 14 (inciso 3º) y del numeral 7º del artículo 16 de la norma demandada se desprende que se limitan a establecer regulación, determinantes, directivas y lineamientos en materia de ordenamiento territorial vinculantes y que, por lo tanto, deben ser acatados por las entidades territoriales que se asocien voluntariamente a la RMBC. En los términos de la jurisprudencia constitucional, dichas disposiciones no solo resultan admisibles sino robustecen el hecho de que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración.

82. En este sentido, la Corte considera que las disposiciones acusadas, lejos de suplantar la labor de reglamentar los usos del suelo, simplemente hacen parte del marco normativo, junto con la Constitución y las demás leyes aplicables, dentro del cual los municipios que decidan asociarse a la RMBC, deben desarrollar su facultad reglamentaria. La atribución de reglamentar específicamente los usos del suelo se mantiene intacta. Lo anterior, resulta evidente, de conformidad con las disposiciones acusadas, en la medida en que son las propias entidades territoriales en referencia las que deben llevar a cabo la armonización de los planes de ordenamiento territorial.

83. Adicionalmente, no se debe perder de vista que son las propias corporaciones públicas, en función de su autonomía territorial, las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC y acatar sus decisiones. La vinculatoriedad de las decisiones de la RMBC únicamente se configura si las corporaciones públicas así lo deciden en virtud de la gestión de sus propios intereses. En efecto, contrario a otras figuras asociativas, la asociación a la RMBC debía ser voluntaria precisamente por la vinculatoriedad de sus decisiones respecto a las entidades asociadas.

84. La Corte también considera relevante resaltar que las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la RMBC. Por un lado, el órgano de gobierno de la RMBC está conformado por el alcalde mayor de Bogotá D.C., los alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el gobernador de Cundinamarca. De esta manera, al ser decisiones tomadas por las mismas entidades territoriales asociadas, no se puede hablar de una suplantación ni control de tutela sobre las entidades asociadas locales. Para la Corte no se vislumbra una imposición unilateral, sino una forma de coordinación y concertación vinculante, en desarrollo de la función constitucional de la RMBC. Además, si bien las decisiones vinculantes son acordadas colectivamente en el seno de la RMBC, todas y cada una de las decisiones de la RMBC están sujetas al control político por parte de las corporaciones públicas de las entidades territoriales asociadas.

85. De esta manera, para la Corte es claro que el Legislador orgánico, al configurar las normas bajo control, desarrolló legítimamente los mandatos previstos en el artículo 325 de la Constitución, así como los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que guían las relaciones entre los distintos niveles de la organización territorial.

86. Conclusión. Las disposiciones atacadas no implican un vaciamiento de las competencias asignadas a los municipios y sus corporaciones públicas. Lo anterior, en la medida que (i) en virtud de las disposiciones acusadas, el Consejo Regional de la RMBC simplemente establece un marco normativo dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son éstas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones del Consejo Regional de la RMBC, por lo que no se subordina ni se somete jerárquicamente a los municipios en materia de competencias de la RMCB; tampoco constituyen instrumentos de tutela administrativa, al tratarse, en realidad, de mecanismos de coordinación administrativa que reconocen autonomía a los municipios para la adopción de lineamientos y para llegar a acuerdos con otras entidades territoriales para la implementación de las estrategias regionales para el ordenamiento territorial, entre otras materias.

87. Por lo anterior, la Corte considera que la manera cómo el Legislador orgánico desarrolló la función constitucional de coordinación y concertación regional de la RMBC, en materia de ordenamiento territorial, no desconoce la autonomía constitucional de los municipios, y en consecuencia los artículos 14 (inciso 3º) y 16 numeral 7º de la norma demandada no vulneran lo dispuesto en el artículo 313 numeral 7° de la Carta Política.

H. SOLUCIÓN AL TERCER PROBLEMA JURÍDICO. EL SISTEMA DECISORIO DEL CONSEJO REGIONAL DE LA RMBC PREVISTO EN EL EVENTO EN QUE NO HAYA CONSENSO ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ASOCIADAS (NUMERAL 3º DEL PARÁGRAFO 1º DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY 2199 DE 2022), SE AJUSTA A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 325 DE LA CONSTITUCIÓN

88. La accionante plantea que el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la norma acusada desconoce el artículo 325 de la Constitución. Sostiene que el artículo 325 en referencia (i) estableció una prohibición general sobre derechos de veto en cabeza de las entidades territoriales que integren la RMBC; y (ii) únicamente incluyó dos excepciones a dicha prohibición general. Las excepciones, según la demandante, consisten en un poder de veto en cabeza de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá, Distrito Capital, sobre la decisión de nombrar y retirar al director del Consejo Regional y decisiones concernientes a gastos e inversiones de la RMBC. De esta manera, sostiene que, al

establecer, en aquellos casos en los cuales no exista consenso al interior del Consejo Regional, que la decisión adoptada por la mayoría absoluta debe contar con el voto favorable de la gobernación de Cundinamarca y de la alcaldía mayor de Bogotá, se convierte en regla general la excepción fijada en el artículo 325 para dos asuntos únicamente.

89. El artículo 22 de la norma acusada establece el sistema de toma de decisiones por parte del Consejo Regional. Entre las materias que se establecen, se encuentra el procedimiento de toma de decisiones del órgano de gobierno en caso de que no exista consenso. En efecto, el parágrafo 1º establece un proceso que culmina con la toma de la decisión respectiva "por mayoría absoluta, y en todo caso, la decisión deberá contar con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca." (numeral 3º).

90. Por su parte, el parágrafo transitorio 2º del artículo 325 establece una serie de parámetros que deben ser acatados por el Legislador al definir el funcionamiento de la RMBC. Entre los parámetros se encuentra el numeral 5º relativo a las reglas del sistema decisorio de la figura de asociatividad regional, a saber:

5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

91. Según se señaló anteriormente, la reforma constitucional tuvo como objeto establecer una nueva figura que permitiera superar dificultades históricas en el relacionamiento entre el Distrito Capital, la gobernación de Cundinamarca y los municipios del departamento en referencia. Para ello, el constituyente derivado reconoció la importancia de incluir en un mismo esquema asociativo a la Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. y a la gobernación de Cundinamarca a efectos de obtener la concertación entre dichas entidades territoriales para superar los problemas en la región por la falta de integración .

92. La centralidad de las dos entidades territoriales en referencia en el marco de la RMBC, más allá del mismo nombre del esquema asociativo (v.gr. Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca), se evidencia en razón a que sin su ingreso no podría entrar en

funcionamiento la RMBC. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo transitorio 1º del artículo 325 de la Constitución, el funcionamiento del esquema asociativo está sujeto al ingreso de Bogotá D.C. y Cundinamarca a la RMBC en función de la votación favorable de la asamblea departamental y del concejo distrital para dichos efectos. En otras palabras, sin estas dos entidades territoriales jurídicamente no puede funcionar la RMBC y, por lo tanto, sin su participación la RMBC de facto no existe. Así, se evidencia que el constituyente derivado estableció un papel esencial en cabeza de Bogotá D.C. y Cundinamarca en el marco de la existencia y funcionamiento de la RMBC.

93. Esa centralidad que le otorgó la Constitución a dichas entidades territoriales en el funcionamiento de la RMBC también se extendió a las disposiciones constitucionales relativas al sistema de toma de decisiones de la RMBC. Ante la importancia de generar consensos entre las entidades territoriales asociadas, particularmente entre las centrales (v.gr. Bogotá D.C. y Cundinamarca) a efectos de equilibrar asimetrías de poder entre Bogotá D.C. y los municipios de Cundinamarca, el constituyente derivado estableció que, para asuntos sensibles, el nombramiento y remoción del director de la RMBC e inversiones y gastos de esta, se debía contar con la votación favorable de las dos entidades centrales.

94. En esta medida, resulta imprescindible señalar que la votación mancomunada entre la alcaldía Distrital de Bogotá D.C. y la gobernación de Cundinamarca fue establecida por el constituyente derivado para servir como un mecanismo de consenso para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional de la RMBC. Requerir acuerdos entre las dos entidades territoriales esenciales para la existencia y equilibrio de la RMBC sobre asuntos sensibles vislumbra un claro intento del constituyente derivado para fomentar decisiones basadas en el consenso en los términos del artículo 325. En esa medida, dada la centralidad de la alcaldía mayor de Bogotá D.C. y la gobernación de Cundinamarca en el esquema asociativo, los acuerdos alcanzados entre dichas entidades reflejan una expresión del objeto mismo de la RMBC. Por lo anterior, es claro para este tribunal que lejos de constituirse como un poder de veto y como una excepción a la prohibición del derecho al veto, la votación mancomunada entre las entidades territoriales centrales de la RMBC constituye un mecanismo que facilita el consenso.

95. Así, la Corte considera que el procedimiento previsto por el Legislador orgánico en los eventos en que no exista consenso en la primera votación no desconoce la prohibición del

derecho al veto establecida en el numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325 de la Carta. Lo anterior, ya que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales para la existencia, funcionamiento y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región. En el marco del trámite legislativo de la norma objeto de reproche, se evidencia que el Legislador orgánico buscó simplemente replicar el mecanismo de toma de decisiones fijado por el constituyente que precisamente respetara (i) la centralidad de las dos entidades territoriales en referencia y (ii) la prohibición del derecho al veto, a efectos de procurar por un esquema de asociación articulado y equilibrado.

96. En esta medida, para la Corte es claro que el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la norma acusada desarrolla los mandatos constitucionales previstos en el artículo 325 superior. Al replicar la toma de decisiones de manera mancomunada entre la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía mayor de Bogotá D.C. cuando no existe consenso en la primera votación, el Legislador optó por utilizar el mismo mecanismo de consenso previsto respecto a ciertos temas sensibles para las entidades territoriales asociadas; para los cuales la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

97. En línea con lo señalado anteriormente, el procedimiento de última instancia reprochado, parte de la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Así, no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; y la propia Constitución estableció de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca. En esta medida, la decisión del Legislador no es contraria a los lineamientos y criterios del Constituyente.

98. Conclusión. El procedimiento de toma de decisiones previsto en el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 simplemente optó por utilizar el mismo mecanismo de consenso que la Constitución fijó en razón a la centralidad de las entidades territoriales en referencia para la existencia, funcionamiento y equilibrio de la RMBC y la consecuente importancia de que dichas entidades territoriales llegasen a consensos sobre asuntos sensibles para la región. Lo anterior, dado que el aval de Bogotá

D.C. y Cundinamarca es una expresión del objeto mismo de la RMBC. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación fijado por el Legislador no desconoce la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

99. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda en contra del artículo 14, el numeral 7º del artículo 16 y el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Dichas disposiciones prevén (i) la función del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca consistente en proferir el componente físico-espacial del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial; (ii) el deber de los municipios asociados a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca consistente en adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los demás lineamientos en materia de ordenamiento territorial; y (iii) el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca en casos entre los que no haya consenso entre las entidades territoriales asociadas. Lo anterior, al considerar que dichas disposiciones vulneran lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 313 y el artículo 325 de la Constitución.

100. Al estudiar la aptitud de la demanda, este tribunal consideró apta la demanda respecto del inciso 3° del artículo 14, el numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Igualmente, definió los problemas jurídicos por resolver, y a renglón seguido precisó (i) el alcance y la finalidad de la nueva figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo.

101. De esta manera, concluyó la Corte que (i) el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo sostenible; y (ii) la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales

y distritales. Por lo demás, identificó que la función de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, sujeto a la Constitución y a la Ley, y por eso no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio.

102. En consecuencia, señaló este tribunal que las funciones atribuidas por las normas demandadas a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial no desconocen (i) los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa; ni (ii) la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno para ejecutar el desarrollo sostenible de la región y para coordinar y concertar la acción de las entidades territoriales asociadas a dicha figura asociativa. Por lo cual, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 317 numeral 7 y 325 de la Carta Política.

103. Asimismo, encontró la Corte que la función de formular el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señaló que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la región metropolitana.

104. Por último, sostuvo este tribunal que el procedimiento de última instancia reprochado, para la toma de decisiones cuando no existe consenso en la primera votación, (i) constituye un mecanismo que facilita el consenso, por lo que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales para la existencia y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región; (ii) no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; (iii) la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto

afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, por lo que, la decisión del Legislador no es contraria al criterio del Constituyente. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, concluyó la Sala Plena que el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación, fijado por el Legislador orgánico, no desconoció la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del parágrafo transitorio 2º del artículo 325 de la Carta.

. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el inciso 3º del artículo 14, el numeral 7º del artículo 16 y el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-015/23

Expediente: D-14.809

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con el acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la Sala Plena este caso, me aparto parcialmente de la mayoría en relación con la decisión de declarar exequible el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la

Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca” por los cargos analizados en esta providencia.

En mi opinión, el numeral 3 del parágrafo 1 del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 es inexequible por cuanto desconoce el artículo 325 de la Constitución Política. En efecto, la disposición faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca para vetar las decisiones del Consejo Regional en las que concurre la voluntad de la mayoría absoluta de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC). A continuación, expongo los motivos que me llevaron a apartarme de manera parcial de la sentencia de la referencia:

i. (i) El numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 desconoce la prohibición de veto prevista expresamente en el artículo 325 de la Constitución Política.

La decisión de la mayoría parte de la premisa de que el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 replica lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución Política, en el sentido de establecer la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la RMBC; y reproduce el mecanismo de consenso previo mancomunado entre la Gobernación y la Alcaldía previsto en el artículo 325 de la Constitución para las decisiones de nombramiento y remoción del director de la RMBC, e inversiones y gastos de la misma.

Contrario a lo afirmado en la sentencia, a mi juicio el numeral 5 del parágrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución Política prevé 5 reglas para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional, así:

i. i. El sistema de toma de decisiones que se adopte para la RMBC debe promover el consenso. Esto es, debe comprender mecanismos en los que se prefiera el consenso sobre otras formas de toma de decisiones; y debe alinear incentivos para que las decisiones se tomen por consenso entre todos los miembros de esta figura asociativa.

. Se prohíbe que haya un municipio núcleo. Es decir, todos los municipios que componen la RMBC tienen igual jerarquía y relevancia al interior de esa asociación.

. No hay derecho al veto. Esto es, ninguna de las entidades que hace parte de la RMBC tiene poder suficiente para impedir la adopción de una decisión que tome la mayoría.

. Ninguna decisión puede ser tomada por una sola de las entidades. Es decir, que ninguna de

las entidades asociadas tiene el poder de adoptar una decisión a la que se oponga la mayoría.

. Para dos casos puntuales (elección y remoción del director, gastos e inversiones de la región metropolitana) es necesario que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo. Es decir, estas son decisiones en las que es válido que el voto de dos de las entidades asociadas tenga más peso que el de las demás.

De modo que el Legislador tiene libertad de configuración para definir las reglas de operación de la RMBC, entre ellas las correspondientes a la toma decisiones, siempre que sus decisiones se encuentren dentro de los límites que fijan las 5 reglas descritas.

Ahora bien, según la RAE, el veto es "el derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo". Esto implica que la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 constituye un límite al legislador en virtud del cual ninguna regla que este expida puede habilitar a una entidad que haga parte de la RMBC para que su sola voluntad obstaculice la adopción de una decisión que comparte la mayoría.

Contrario a lo afirmado por la mayoría de la Sala Plena en esta sentencia, el numeral 3º del parágrafo 1º del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022 confiere a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Gobernador de Cundinamarca el poder para vetar la adopción de una decisión que cuente con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la RMBC. El hecho de que la norma acusada exija que, de no existir consenso al interior de la RMBC, la decisión se tomará por mayoría absoluta de las entidades territoriales asociadas y en todo caso deberá contar con el voto favorable de Bogotá y Cundinamarca implica que cualquiera de estas dos entidades puede bloquear la toma de decisiones, aun cuando estas sean aprobadas por la mayoría absoluta.

Supóngase, por ejemplo, que Cundinamarca y el resto de los municipios asociados a la RMBC conformaran la mayoría absoluta y estuvieren de acuerdo en una decisión, pero Bogotá se apartara de la voluntad de esa mayoría. Por efecto de lo previsto en el numeral 3 demandado, la falta de aprobación por parte del Distrito puede válidamente impedir que se adopte la decisión pese a que esta cuente con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros, incluido el Departamento de Cundinamarca. No hay manifestación más clara del poder de veto que esta. Dado que el artículo 325 prohíbe expresamente el derecho al veto, la

disposición analizada es inexequible.

Ahora bien, soy consciente de que en un esquema asociativo innovador como el de la RMBC, la definición de reglas para la toma de decisiones es imprescindible para garantizar la eficacia de la figura. De modo que una decisión de inexequibilidad simple del numeral 3 estudiado podría resultar más gravosa para el cumplimiento de los objetivos que persigue el artículo 325 de la Constitución Política. Esto por cuanto la exclusión de la disposición del ordenamiento jurídico podría generar una parálisis al interior de la Región para la toma de decisiones, y por esa vía frustrar los objetivos perseguidos por el Constituyente derivado. Sin embargo, esta no es razón suficiente para declarar la exequibilidad de la disposición.

En mi opinión, una vez constatada la violación del artículo 325 de la Constitución Política, en virtud del principio de conservación del derecho, la Sala Plena debió adoptar una sentencia integradora y declarar la exequibilidad condicionada del numeral 3 acusado, en el entendido que la decisión se tomará por mayoría absoluta y en todo caso deberá contar con el voto favorable de Bogotá o Cundinamarca.

() No es cierto que el aval de Bogotá y Cundinamarca como condición para la toma de decisiones al interior de la RMBC sea expresión del artículo 325 de la Constitución Política

La Sentencia sostiene que el sistema de votación previsto en el numeral 3 demandado es expresión de la centralidad de Bogotá y Cundinamarca en la RMBC y no un poder de veto. La Sala Plena sostuvo en esta decisión que la Constitución Política estableció de forma explícita mayorías especiales en lo que se refiere al voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, de modo que la regla prevista en el numeral 3 acusado no es contraria a los lineamientos y criterios del Constituyente.

De la forma más respetuosa debo señalar que la conclusión a la que arribó la Sala Plena es incorrecta, pues no es cierto que la exigencia del voto favorable de Bogotá y Cundinamarca para la toma de decisiones avaladas por la mayoría absoluta de la RMBC sea una expresión del objeto mismo de la Región. Todo lo contrario, el artículo 325 de la Constitución Política ordena que el sistema de toma de decisiones debe promover el consenso, prohíbe contemplar la figura de municipio núcleo como estructura organizacional, y prohíbe el derecho al veto. Esto no supone en manera alguna que el Constituyente derivado haya tenido por central el aval concurrente de Bogotá y Cundinamarca para la toma de decisiones,

mucho menos cuando estas ya cuentan con la aprobación de la mayoría absoluta de las entidades asociadas en la RMBC.

Tampoco es cierto que el contenido normativo demandado hubiese incorporado los criterios del Constituyente. La Constitución previó una excepción a la prohibición general de veto, consistente en que dos tipos de decisiones requieren la aceptación de Bogotá y Cundinamarca: el nombramiento y retiro del director, y los gastos e inversiones de la región. No puede el Legislador ampliar esas excepciones y por esa vía desconocer la prohibición general de veto prevista expresamente en el artículo 325 de la Constitución Política.

Dicho de otro modo, contrario a lo suscrito por la mayoría, la disposición demandada frustra el objetivo perseguido por el Constituyente derivado con la aprobación del artículo 325 de la Constitución Política, que no es otro que la creación de una figura asociativa que promueva el consenso entre entidades territoriales para garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.

() La organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos de suelo.

Por último, aunque comparto la decisión de declarar exequibles el inciso 3º del artículo 14 y el numeral 7º del artículo16 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, respetuosamente considero que la Sentencia C-015 de 2023 incurrió en una imprecisión al partir de la premisa de que el ordenamiento territorial comprende la ordenación física del territorio.

En esta sentencia se afirma categóricamente que, según la Sentencia C-268 de 2022, el ordenamiento territorial comprende dos contenidos diferentes. El primero, relativo a la organización territorial del Estado o a la “división político-administrativa del Estado” que determina la organización administrativa del poder público por niveles en sus aspectos orgánico y funcional. El segundo relacionado con la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto como mecanismo de planeación del desarrollo a partir de componentes físicos, urbanos y rurales.

Sin embargo, la Sentencia C-268 de 2022 indicó que existe una diferencia entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento físico del territorio. En tal sentido, señaló que “[l]a organización que resulta del ordenamiento territorial permite la estructuración de un

complejo conjunto de órganos que se relacionan entre sí para garantizar el efectivo ejercicio de la función estatal que integran las administraciones regional, departamental, distrital, metropolitana, provincial, municipal y local en las cuales se ubican entidades centrales, descentralizadas funcionalmente y por servicios y descentralizadas territorialmente. Así, el ordenamiento territorial es un instrumento de organización político administrativo en virtud del cual se fijan las estructuras en los diferentes niveles de la organización territorial, se reparten competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, y en general se da cumplimiento al mandato constitucional de descentralización previsto en el artículo 1 de la Constitución Política."

En la Sentencia C-268 de 2022, la Corte sostuvo que el ordenamiento territorial es una cuestión diferente a la ordenación física del territorio. Así, señaló que el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública para el cumplimiento de determinados fines como atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, entre otras.

De tal manera que "mientras el ordenamiento territorial en estricto sentido desarrolla el principio de descentralización, por medio de la cual se atribuyen competencias y funciones administrativas para el ejercicio del poder público en un espacio físico determinado, el ordenamiento físico del territorio es una función pública que permite orientar el desarrollo físico mediante la definición de los usos del suelo." En esa medida, "[e]l ordenamiento territorial es definido por el Legislador mediante las respectivas normas orgánicas de ordenamiento territorial y con sujeción a ellas las respectivas corporaciones administrativas de elección popular determinan la administración departamental, distrital, municipal y local," mientras que "el ordenamiento físico del territorio municipal y distrital es una función pública que se ejerce por las entidades territoriales mediante la expedición de los Planes de Ordenamiento del Territorio que se elaboran y se expiden para regular el uso de suelo y que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y

culturales.”

Por lo anterior, si bien acompaño la decisión de declarar exequibles el inciso 3º del artículo 14 y el numeral 7º del artículo16 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, considero que la Sentencia C-015 de 2023 incurre en una imprecisión en el entendido que el ordenamiento territorial no incluye el concepto de ordenación física del territorio. Por el contrario, y como se explicó, se trata de dos instrumentos diferentes, en tanto que el ordenamiento territorial se refiere al conjunto de órganos que se relacionan entre sí para garantizar el efectivo ejercicio de la función estatal; y, a su turno, la ordenación física del territorio es una función pública que se ejerce por las entidades territoriales para regular el uso de suelo y que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes.

En estos términos expreso las razones de mi disenso, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Expediente D-14809